

# Derechos de los ciudadanos a recibir información por parte de la administración y obligaciones de los poderes públicos

ALBERT ITUREN OLIVER

Profesor de Derecho Administrativo. Universitat de València

SUMARIO. I. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD INFORMATIVA DEL ESTADO. II. LAS CLASES DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL ENCUADRE DE LA INFORMACIÓN AL PÚBLICO. 1. *La información al público como actividad material de la Administración.* 1.1. Concepto y ámbito de actividad material de la Administración: actuación en ejecución o con ocasión de un acto administrativo o una disposición normativa. 1.2. La información al público como actividad material de la Administración. 2. *La actividad de información al público como actuación informal de la Administración.* 2.1. La información al público como instrumento de gestión alternativo o complementario a los tratamientos administrativos formalizados. 2.2. La información al público como simple actividad informal que no forma parte strictu sensu de un servicio público. III. CONCLUSIONES.

## I. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD INFORMATIVA DEL ESTADO

Se ha tratado entre la doctrina, fundamentalmente germana, cuál es la calificación jurídica que ha de otorgarse a la actividad informativa de la Administración, barajándose distintas opciones<sup>1</sup>.

Por una parte, se ha planteado de la posibilidad de que la información se incluya como parte integrante de alguna de las clásicas funciones del Estado<sup>2</sup>: legislativa, jurisdiccional y administrativa, entendiendo por esta última «la que tiene por objeto procurar por los actos y operaciones, tanto jurídicas como técnicas, para la satisfacción de las necesidades públicas y la

1. Velasco Caballero, 1998: 47 y ss.

2. Jellinek, 1981, 451 y ss.; Hauriou, 1914 : 9 y ss.; Carré de Malberg, 1920: 259 y ss.

gestión de los servicios públicos»<sup>3</sup>. En definitiva, siendo que la información se concibe generalmente como una actuación material de la Administración y considerando que ni la actividad legislativa ni la judicial es información, por exclusión la actividad informativa será una función del poder ejecutivo.

Más omnicomprendensiva es la otra vertiente que ofrece la calificación de función: la información estaría considerada como una más del elenco de actuaciones del Estado que realizan todos los poderes públicos a través de sus respectivos órganos (Parlamento, comisiones parlamentarias, el Consejo General del Poder Judicial, etc.). Así, el Parlamento publica en sus boletines oficiales de las Cortes y el Senado información pública sobre su actividad, sesiones, debates, tramitaciones legislativas, etc.; y los Tribunales también hacen públicas sus sentencias<sup>4</sup>, notificaciones, etc. De ahí que Velasco Caballero (1998: 52) concluya que la actividad de información «es una actuación administrativa del Estado» dando cabida con ello a la producción informativa de todos los órganos de los poderes del Estado.

En definitiva, si bien es cierto que todos los poderes públicos llevan a cabo actuaciones informativas, lo cierto es que en este trabajo se ha optado por analizar aquella actividad informativa realizada por la Administración, y por tanto todas las referencias se harán en este sentido. Aunque tampoco sin olvidar que muchas de las cosas que se digan aquí sirven igualmente para toda la actividad estatal de información.

A continuación, partiendo de la información como actividad administrativa, analizaremos cuáles son las formas de actuación administrativa, y en cuáles de ellas se encuentra incluida la información al público.

## II. LAS CLASES DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL ENCUADRE DE LA INFORMACIÓN AL PÚBLICO

Tradicionalmente la actividad de la Administración Pública se ha dividido en dos partes<sup>5</sup>: la actividad jurídica y la actividad material o técnica. Y ello para separar aquellos actos de carácter jurídico-formal de lo que supone la ejecución material de los mismos. Sin embargo, desde hace unos años ha aflorado otro tipo de actividad administrativa denominada genéricamente como «informal», cuya principal característica es que su realización supone una alternativa o complemento a los actos formalizados. Pues bien, sobre la base de esta clasificación, la actividad administrativa de información al público se

3. Hauriou, 1914 : 9; seguida después por la doctrina mayoritaria incluido Duguit tras una corrección de su primer concepto, Duguit, 1928: 156 y ss.

4. Precisamente en los últimos tiempos a través de su inmediata publicación en las páginas de internet de alguno de ellos, como es el caso del Tribunal Constitucional (<http://www.tribunalconstitucional.es/>).

5. Eisenmann, 1983: 187 y ss. García de Enterría/Fernández, 1999: 798 y ss.

gestión de los servicios públicos»<sup>3</sup>. En definitiva, siendo que la información se concibe generalmente como una actuación material de la Administración y considerando que ni la actividad legislativa ni la judicial es información, por exclusión la actividad informativa será una función del poder ejecutivo.

Más omnicomprendensiva es la otra vertiente que ofrece la calificación de función: la información estaría considerada como una más del elenco de actuaciones del Estado que realizan todos los poderes públicos a través de sus respectivos órganos (Parlamento, comisiones parlamentarias, el Consejo General del Poder Judicial, etc.). Así, el Parlamento publica en sus boletines oficiales de las Cortes y el Senado información pública sobre su actividad, sesiones, debates, tramitaciones legislativas, etc.; y los Tribunales también hacen públicas sus sentencias<sup>4</sup>, notificaciones, etc. De ahí que Velasco Caballero (1998: 52) concluya que la actividad de información «es una actuación administrativa del Estado» dando cabida con ello a la producción informativa de todos los órganos de los poderes del Estado.

En definitiva, si bien es cierto que todos los poderes públicos llevan a cabo actuaciones informativas, lo cierto es que en este trabajo se ha optado por analizar aquella actividad informativa realizada por la Administración, y por tanto todas las referencias se harán en este sentido. Aunque tampoco sin olvidar que muchas de las cosas que se digan aquí sirven igualmente para toda la actividad estatal de información.

A continuación, partiendo de la información como actividad administrativa, analizaremos cuáles son las formas de actuación administrativa, y en cuáles de ellas se encuentra incluida la información al público.

## II. LAS CLASES DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL ENCUADRE DE LA INFORMACIÓN AL PÚBLICO

Tradicionalmente la actividad de la Administración Pública se ha dividido en dos partes<sup>5</sup>: la actividad jurídica y la actividad material o técnica. Y ello para separar aquellos actos de carácter jurídico-formal de lo que supone la ejecución material de los mismos. Sin embargo, desde hace unos años ha aflorado otro tipo de actividad administrativa denominada genéricamente como «informal», cuya principal característica es que su realización supone una alternativa o complemento a los actos formalizados. Pues bien, sobre la base de esta clasificación, la actividad administrativa de información al público se

3. Hauriou, 1914 : 9; seguida después por la doctrina mayoritaria incluido Duguit tras una corrección de su primer concepto, Duguit, 1928: 156 y ss.
4. Precisamente en los últimos tiempos a través de su inmediata publicación en las páginas de internet de alguno de ellos, como es el caso del Tribunal Constitucional (<http://www.tribunalconstitucional.es/>).
5. Eisenmann, 1983: 187 y ss. García de Enterría/Fernández, 1999: 798 y ss.

enmarca, por una parte, dentro de la actividad material de la Administración y por otra parte, en el seno de la actividad informal.

## 1. LA INFORMACIÓN AL PÚBLICO COMO ACTIVIDAD MATERIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

### 1.1. Concepto y ámbito de actividad material de la Administración: actuación en ejecución o con ocasión de un acto administrativo o una disposición normativa

La noción de actividad material de la Administración se configura jurídicamente por contraposición a la actividad jurídica de ésta misma. Esta última se caracteriza principalmente porque su producción está sujeta a una serie de formas arquetípicas del Derecho Administrativo (acto, reglamento, contratos públicos) cuya sola producción genera unos efectos jurídicos. Por el contrario, la actuación material o técnica, no consiste en la producción de ningún acto jurídico y, por tanto, su sola emanación no conlleva en principio ninguna modificación de situaciones jurídicas establecidas, ni tampoco la creación de efectos o consecuencias jurídicas<sup>6</sup>: su finalidad no es jurídica sino de hecho, de actuación efectiva<sup>7</sup> (*Tathandlungen*). En este sentido, la doctrina alemana ha definido la «actuación material»<sup>8</sup> (*Realakt*) o «simple actuación administrativa» (*schlichte Verwaltungshandeln*)<sup>9</sup>, como toda aquella que no pueda in-

6. Garrido Falla, 1992: 118; García de Enterría/Fernández, 1999: 798 y 799; Serra Rojas, 1959, 174 y 175; Castells Arteché, 1995: 171-173.

7. Achterberg, 1982: 409 y ss.; Maurer, 1999: 398.

8. Aunque la separación entre la actuación jurídica y la material se puede atisbar en la clásica obra de Kormann, 1910: 15 y ss., lo cierto es que se debe a W. Jellinek la configuración originaria de la actividad material como toda actuación administrativa que no suponía una manifestación de autoridad, es decir que no era un acto administrativo, contrato público, disposición estatutaria o reglamento, si bien su término de referencia para designar a este tipo de actuación era el de Administración soberana simple (*schlichten Hoheitsverwaltung*). Con este concepto Jellinek designaba distintas y heterogéneas manifestaciones de la actividad de la Administración, como la construcción (*Bauwesen*), la técnica (*Technik*), la representación de un cargo (*Vertretung*), o las tareas de apoyo de la Administración (*Unterstützung obrigkeitlicher Verwaltung*). Con ello queda patente que Jellinek define un tipo específico de actuación administrativa vinculada a fines abstractos y por tanto configura uno de los ámbitos de la actuación administrativa. Impresión que se confirma si tenemos en cuenta que el autor utiliza el concepto de los actos administrativos de hecho o de tipo efectivo (*Verwaltungsakts tatsächlicher Art*) para designar la actuación material (*Realakt*). Jellinek, 1931: 21 y ss., 246 y ss.

9. Respecto a la utilización de los términos actuación material (*Realakt*) y simple actuación administrativa (*schlichte Verwaltungshandeln*), hay que indicar que la mayoría de los autores alemanes los utiliza de manera equivalente. Si bien, existe alguna doctrina que establece ciertas diferencias, otorgando a la «simple actuación administrativa» el concepto genérico en el cual se inserta la actuación material y otra serie de actuaciones administrativas. En el primer sentido entre otros Maurer, 1999: 398; Faber, 1992: 252 y ss.; Erichsen, 1995: 403 y ss.; y en el segundo Robbers, 1987: 274 y ss.

ber discrepancia en que el ejemplo paradigmático de la actividad material o técnica sea la actuación administrativa en desarrollo o ejecución de los servicios públicos<sup>14</sup>; la prestación de asistencia sanitaria; la información meteorológica, de salud pública en general; la vigilancia policial de las calles; la actuación de los bomberos en un incendio; la actividad docente en un centro de enseñanza; la reparación de una calzada; la construcción o gestión de un museo; etc. En este sentido hay que reseñar que dentro del conjunto de toda esta actividad de servicio existirán acciones que serán consecuencia directa de un acto administrativo o un mandato normativo. Pero también existirán otras cuya realización no deriva en una línea tan directa o inmediata de la ejecución de una norma o acto, aunque en el fondo sí que formen parte de la misma y por tanto integren también el conjunto del servicio, a pesar que lo hagan a otra intensidad o nivel. Así, por ejemplo, dentro del servicio público de la educación, la docencia misma es una ejecución directa de una norma que define un servicio público. Sin embargo, toda la actividad complementaria a la misma, como la limpieza del aula, el encendido de luces, la preparación de la calefacción, el aprovisionamiento de tizas, etc., no son propiamente una ejecución directa de tal servicio, sino que actúan en un grado menor, aunque indudablemente forman parte de él y son necesarios. Y lo mismo en un ambulatorio, en la Agencia Tributaria, etc.

En definitiva, se evidencia que el elenco de actuaciones materiales de la Administración es inabarcable. Más todavía si tenemos en cuenta dos factores centrales. Por un lado, el incremento de servicios públicos que la Administración prestacional ha asumido, cuya ejecución en los niveles de eficacia y calidad exigidos obligan a adoptar nuevos instrumentos y medios de actuación que han disparado la utilización de este tipo de actividad en detrimento de las clásicas de carácter jurídico-formal. Y por otro, la práctica dilatación del concepto de servicio público que acaba confundándose con el de competencia administrativa, de manera que la acción informativa acaba proyectándose sobre todos los campos, con independencia de si existe o no una estructura de servicio público *strictu sensu*.

## 1.2. La información al público como actividad material de la Administración

La actuación de información al público se ubica dentro de los ámbitos entre los que se desarrolla la actividad material de la Administración. La

aquello evanescente en el estado actual social y administrativo. En cuanto a las clasificaciones Robbers, 1987: 272-280; Koch/Rubel, 1992: 38 y ss.; Becker, 1989: 460 y ss.; Faber, 1992: 329 y ss.; Stober/González-Varas Ibáñez, 1995: 573-589; Richter/Schuppert/Bumke, 2000: 190 y ss.

14. Ossenbühl, 1979: 685; Schenke, 1999: párr. 77, 123, 235, 266, 294.

ber discrepancia en que el ejemplo paradigmático de la actividad material o técnica sea la actuación administrativa en desarrollo o ejecución de los servicios públicos<sup>14</sup>; la prestación de asistencia sanitaria; la información meteorología, de salud pública en general; la vigilancia policial de las calles; la actuación de los bomberos en un incendio; la actividad docente en un centro de enseñanza; la reparación de una calzada; la construcción o gestión de un museo; etc. En este sentido hay que reseñar que dentro del conjunto de toda esta actividad de servicio existirán acciones que serán consecuencia directa de un acto administrativo o un mandato normativo. Pero también existirán otras cuya realización no deriva en una línea tan directa o inmediata de la ejecución de una norma o acto, aunque en el fondo sí que formen parte de la misma y por tanto integren también el conjunto del servicio, a pesar que lo hagan a otra intensidad o nivel. Así, por ejemplo, dentro del servicio público de la educación, la docencia misma es una ejecución directa de una norma que define un servicio público. Sin embargo, toda la actividad complementaria a la misma, como la limpieza del aula, el encendido de luces, la preparación de la calefacción, el aprovisionamiento de tizas, etc., no son propiamente una ejecución directa de tal servicio, sino que actúan en un grado menor, aunque indudablemente forman parte de él y son necesarios. Y lo mismo en un ambulatorio, en la Agencia Tributaria, etc.

En definitiva, se evidencia que el elenco de actuaciones materiales de la Administración es inabarcable. Más todavía si tenemos en cuenta dos factores centrales. Por un lado, el incremento de servicios públicos que la Administración prestacional ha asumido, cuya ejecución en los niveles de eficacia y calidad exigidos obligan a adoptar nuevos instrumentos y medios de actuación que han disparado la utilización de este tipo de actividad en detrimento de las clásicas de carácter jurídico-formal. Y por otro, la práctica dilatación del concepto de servicio público que acaba confundándose con el de competencia administrativa, de manera que la acción informativa acaba proyectándose sobre todos los campos, con independencia de si existe o no una estructura de servicio público *strictu sensu*.

## 1.2. La información al público como actividad material de la Administración

La actuación de información al público se ubica dentro de los ámbitos entre los que se desarrolla la actividad material de la Administración. La

aquello evanescente en el estado actual social y administrativo. En cuanto a las clasificaciones Robbers, 1987: 272-280; Koch/Rubel, 1992: 38 y ss.; Becker, 1989: 460 y ss.; Faber, 1992: 329 y ss.; Stober/González-Varas Ibáñez, 1995: 573-589; Richter/Schuppert/Bumke, 2000: 190 y ss.

14. Ossenbühl, 1979: 685; Schenke, 1999: parr. 77, 123, 235, 266, 294.



doctrina alemana<sup>15</sup> consideró desde los inicios de la configuración teórica de la «simple actuación administrativa» (*schlichte Verwaltungshandeln*) que tanto las informaciones (*Auskünfte*), como las advertencias (*Warnungen*), las recomendaciones (*Empfehlungen*), las comunicaciones o informaciones generales (*Berichte*), opiniones (*Gutachten*), y cualquier otra actividad informativa de carácter efectivo proveniente de la Administración, tenían la naturaleza de actuación material (*Realakt*). De este modo, todas estas informaciones, clasificadas, como más adelante trataremos, en función de su diferente intensidad o poder de persuasión sobre el receptor, pueden desarrollarse tanto con motivo o ejecución de un acto administrativo, como por una disposición normativa más o menos concretizada o expresada. Si bien normalmente, y siguiendo la doctrina general de las actuaciones materiales, podemos afirmar que su ámbito más frecuente de proyección será la prestación de un servicio público estimado tanto en sentido estricto como en un sentido más amplio abarcando incluso el desarrollo de simples competencias. Así por ejemplo, se difunden mensajes sobre el estado de las carreteras y del tráfico en general por la Dirección General de Tráfico; o las recomendaciones o advertencias sobre la peligrosidad de los productos de consumo humano por la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición; los datos, consejos y alertas sobre la propagación y riesgos de enfermedades a través de la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica; la información fiscal de la Agencia Tributaria; los partes meteorológicos de la Agencia Estatal de Meteorología, etc. En todo caso, hay que hacer hincapié en que de acuerdo a todas las circunstancias científicas, tecnológicas, de necesidad social de información tratadas ya en el capítulo anterior, en los últimos tiempos el mayor incremento en el volumen de información al público vertido por la Administración se ha centrado en el ámbito medioambiental y en el de la salud pública<sup>16</sup>, alcanzado también gran notoriedad la información difundida en el campo económico.

Ahora bien, tal y como apunta Krause (1974: 54 y ss., 287 y ss.), hay que tener en cuenta, para no confundir la naturaleza de las actividades, que la información que se suministra por parte de la Administración puede venir en forma tanto de simple actuación material, como a través de actos administrativos en sentido estricto. Es decir, puede difundirse a través de soportes o formas que sin perder su oficialidad se consideren de carácter material (carteles, folletos, anuncios, mensajes radiofónicos, televisivos o informáticos, etc.), o de actos administrativos en su sentido más formal. De todos modos esta división puede ser modulada en fun-

15. Ossenbühl, 1979: 685; Achterberg, 1982: 345 y ss.; Maurer, 1999: 398; Erichsen, 1995: 403 y 404; Robbers, 1987: 276 y ss.; Leidinger, 1993: 927.

16. Achterberg, 1982: 345 y 346.

ción de las diferentes concepciones del acto administrativo en la medida que le otorgan a éste más o menos formalidad y más o menos efectos jurídicos<sup>17</sup>. De cualquier manera, aunque ambas tienen una gran importancia sobre la ciudadanía, lo cierto es que la práctica administrativa demuestra que es principalmente la información de carácter material la que se lleva a cabo en esta forma de gestión pública, y será también la que analicemos en esta tesis.

Por otra parte, Robbers (1987: 276 y ss) mantiene que la calificación de la información (*Auskünfte*) como acto administrativo se ve debilitada porque en la mera comunicación de los mensajes no existe una petición formal de la misma. De manera que la decisión sobre si ésta se difunde o no, pertenece discrecionalmente a la Administración en función de las circunstancias concurrentes que no pueden ser reflejo de la especificidad que comporta el acto administrativo, y deben por ello de considerarse como una actuación material. Por el contrario, en el supuesto de que el interesado solicitara expresamente una información y no fuera atendida estaríamos ante un acto administrativo (art. 35 VwVfG), pues dicha solicitud iniciaría un nuevo procedimiento con posibilidad de impugnación (art. 9 VwVfG).

En todo caso hay que destacar que el hecho de que la característica central de este tipo de información material sea el que no genera una fuerza jurídica obligacional, ni que por lo demás tiene una formalización jurídica, no significa que no se encuentre sometida a todo el ordenamiento jurídico y, en especial, a todos los principios jurídicos que rigen la actuación de las Administraciones Públicas (buena fe, confianza legítima, proporcionalidad, transparencia, etc.). De este modo, la información emitida por la Administración, como cualquier actuación administrativa también es tutelable por la jurisdicción contencioso-administrativa, pues la reforma de 1998 incluyó también la actuación material entre los objetos del recurso contencioso, si bien con anterioridad la jurisprudencia ya había interpretado el acto administrativo en su sentido más amplio para dar cabida a muchas actuaciones administrativas y que estas fueran enjuiciadas sin necesidad de forzar ningún acto expreso. Sin embargo, las previsiones de la Ley no han sido todo lo satisfactorias que se esperaba en cuanto a la tutela judicial de las informaciones, y aunque en principio no es absolutamente necesario tener que forzar el concepto de acto administrativo para conseguir el acceso a la jurisdicción, lo cierto es que tampoco las acciones de impugnación propuestas consiguen un objetivo

17. En este sentido a Velasco Caballero, 1998: 56 y ss. y 1996: 45 y ss. Así por ejemplo, en caso de seguir el modelo de Mayer, quedaría mucho espacio para la actividad informal, y por el contrario, de tomar la noción de Zanobini, el terreno de la materialidad disminuye considerablemente. Mayer, 1924: 92 y ss.; Zanobini, 1940: 277 y ss.; y también Boquera Oliver, 1984: 22 y ss.



todo este cambio administrativo se debe a la manifestación de un nuevo tipo de Administración de carácter cooperativo, que también se irá manifestando simultáneamente en todos los países del entorno europeo. Este modelo parte de la existencia de unos presupuestos básicos: por una parte, el incremento de las cargas competenciales del Estado consecuencia del desarrollo del Estado Social prestacional; y de otra, la manifestación de enormes problemas sociales o finalidades de interés general producto principalmente del desarrollo industrial y técnico, cuya resolución es imposible de abordar en su totalidad o con una pretensión óptima de eficacia por la sola actuación administrativa. Bajo estas condiciones, la Administración germana debía cambiar el modelo de gestión pública y solicitar la ayuda del ciudadano en el cumplimiento de los objetivos generales.

Sin embargo, esta necesidad chocaba frontalmente con las tradicionales formas de actuación pública basadas en el predominio e imperio del acto formal, la coerción administrativa, la vinculación severa a la ley, y la estricta separación entre la estructura pública y la ciudadanía, pues resultaban manifiestamente insuficientes para hacer frente a la fuerza de los nuevos problemas y el peso de las competencias. La Administración empezó entonces a buscar alternativas o complementos a los clásicos procedimientos formales que encorsetaban su acción. Así amplía los instrumentos de gestión pública a un conjunto de actuaciones públicas denominadas genérica y convencionalmente como «actuación informal de la Administración», o «actuación informal administrativa» (*informales Verwaltungshandeln*), permitiéndole mantener una colaboración con la ciudadanía para alcanzar las finalidades comunes con mayor rapidez y eficacia, de manera que también los ciudadanos participaran de manera más activa en la toma de decisiones sobre asuntos públicos<sup>20</sup>. De ahí que la actividad informal que mayormente se desarrolla a partir de este instante sea la relativa a los acuerdos, pactos o convenios entre la Administración y los ciudadanos. Estos mecanismos de cooperación suponen la interrelación entre poder público y sociedad, poniendo en su conocimiento a través de los agentes sociales cuáles son los problemas o finalidades públicas pendientes, para así llegar a consensos sobre la forma y los objetivos a la hora de abordarlas. Por ello, afirma Brohm (1992: 1025 y ss.) que con estos instrumentos se trata de buscar alternativas a los clásicos actos jurídicos (actos administrativos, reglamentos, leyes, contratos) y reemplazarlos por otros que den mayor cabida a la sociedad y sean lugar común para manifestar intereses mutuos. A su vez, estos pactos o acuerdos pueden proyectarse en un doble sentido. O bien tratan de sustituir *de facto*, a las leyes, actos o reglamentos, pudiendo alcanzar efectos y vínculos jurídicos de diverso tipo<sup>21</sup>, incluso de ma-

20. Bulling, 1989: 277-289; Erichsen, 1995: 411 y ss.

21. Kloepper, 1993: 40 y ss.; y entre nosotros ya se apuntaba cierta idea en Bassols Coma, 1977: 61-111, esp. 93 y ss.

óptimo de tutela. Y por lo demás, la posible acción de responsabilidad patrimonial de la Administración queda siempre abierta por si tal actuación causara algún daño indemnizable.

## 2. LA ACTIVIDAD DE INFORMACIÓN AL PÚBLICO COMO ACTUACIÓN INFORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Por actuación informal de la Administración podemos entender tanto la actividad administrativa que se concibe como alternativa, complemento o preparación a un trato formalizado, como aquella otra que de suyo no es formal y que tampoco significa la ejecución de un acto ni de un servicio público *sensu strictu*, más propio de la ya tratada actuación material de la Administración. Por tanto, la actividad de información al público puede ubicarse en cualquiera de estas dos acepciones. Sin embargo, nosotros trataremos preferentemente aquella información al público que se configura como instrumento de gestión alternativo o complementario a los medios formales de acción pública, en tanto que en esta calificación reside la información de carácter preventivo que es la que mayormente tratamos en esta tesis. Por el contrario, orillaremos la parte de la información referida a la segunda acepción de actuación informal por entender que en ésta no se ubica por lo general la actividad de información preventiva objeto de nuestro estudio. Y por lo demás, incluso tal actividad informal podría equipararse a la actividad material de información con motivo o ejecución de un servicio público, si consideramos a éste último en sentido amplio.

### 2.1. La información al público como instrumento de gestión alternativo o complementario a los tratamientos administrativos formalizados

#### 2.1.1. Origen y configuración de la actividad informal de la Administración como nuevo medio de gestión de la Administración Moderna

Inicialmente, tal y como explica Bohne (1980: 23 y ss.), la concepción de la actividad informal nace en Alemania<sup>18</sup> en el marco de la transformación que la Administración Pública moderna ha experimentado para resolver los nuevos problemas de organización administrativa y de gestión que ha generado la evolución de las ciencias sociales, económicas, científicas y tecnológicas. Aunque no existe un momento exacto a partir del cual se puede hablar de ella, lo cierto es que el desarrollo histórico de las estructuras y funcionamiento de la Administración germana propiciaron su aparición<sup>19</sup>. El origen de

18. Si bien con el precedente norteamericano ligado a su teoría de la estructura y management de la Administración del Estado, como luego veremos.

19. Los trabajos de Ossenbühl, 1979: 681-687; Ritter, 1979: 389 y ss.; Bohne, 1980: 20-44; Schulze-Fielitz, 1984 y 1993: 89-112; Hill, 1987: 885-895; Bauer, 1993: 133-160; Pauly, 1991: 521-524; Schmidt-Aßmann, 1993: 7-31.

nera parcial «pueden encontrar plasmación en un contrato administrativo»<sup>22</sup>. O bien se adoptan en el seno de los procesos decisorios, con carácter previo a las decisiones administrativas. De tal modo que la Administración conviene con los ciudadanos sobre una materia y posteriormente este pacto vincula los actos jurídicos que se dicten. Es el caso de las «leyes negociadas», los «actos pactados», acuerdos para la ejecución de normas, las planificaciones<sup>23</sup>, etc.

Por otro lado, no podemos olvidar que, si bien la introducción de este nuevo tipo de actuación pública ha resultado beneficiosa para los objetivos de gestión administrativa contribuyendo a la resolución de viejos problemas, al mismo tiempo también ha provocado la aparición de otros nuevos de profundo calado jurídico que han preocupado a la doctrina<sup>24</sup>. Entre otros, se ha puesto en duda la legalidad de este tipo de actividad pública, más aún cuando en muchas ocasiones se trata de sustituir normas jurídicas a través de la toma de acuerdos. Otras veces, el interés se ha centrado en garantizar un control judicial de esta clase de actuación. Sobre todo, a mi juicio, habría que hacer hincapié en su relación con las «vías de hecho» y el grado de vinculación administrativa u obligatoriedad que ésta conlleva para los supuestos de incumplimiento de acuerdos o pactos por cualquiera de las partes. De todos modos, lo que sí que se ha puesto de manifiesto es que la aplicación analógica de las normas procedimentales para solucionar alguno de estos problemas no ha dado un resultado satisfactorio ni pleno, como no podía ser de otro modo tratándose de figuras contrapuestas. Más bien se ha apostado por otros métodos de la Administración anglosajona como la figura del mediador de conflictos<sup>25</sup>, o los arbitrajes. Por otro lado, también se ha criticado que la praxis de esta actividad pueda derivar en situaciones de quiebra del principio de igualdad entre ciudadanos, pues al no contar con un tratamiento formalizado ni preestablecido, la Administración puede dispensar tratos distintos para casos similares sin que por el contrario concurra una causa objetiva para ello. De cualquier modo, y pese a la existencia de todas estas cuestiones todavía hoy fuente de debate, lo cierto es que ya nada ha detenido la proliferación de este tipo de prácticas informales. Más al contrario, su creciente expansión en el catálogo de actuaciones de todas las Administraciones europeas es un hecho constatable, incluso hasta el punto de positivizarlas para darles cierto apoderamiento legal como ocurre por ejemplo con la terminación convencional de los procedimientos administrativos.

22. Schulze-Fielitz, 1993: 89-112, esp. 97 y ss.

23. Kaiser, 1974, da buena muestra de la tendencias de las doctrinas en los países europeos, en especial el artículo de Forstthoff en donde se trata el valor vinculante del plan; Ipsen, 1974: 47-80; Ariño, 1974: 283-363. También sobre la vinculatoriedad del plan la referencia en Martín Mateo/Sosa Wagner, 1977: 54 y 55; y el tratamiento con abundancia de bibliografía propia y extranjera de Martín-Retortillo, 1991: 466 y ss.

24. Erichsen, 1995: 411 y ss.

25. Schulze-Fielitz, 1993: 103 y 104.

Desde un punto de vista material, es en el terreno económico<sup>26</sup> y medioambiental<sup>27</sup> donde esencialmente se observa todo este tipo de acuerdos. Al hilo de esta circunstancia, Maurer (1999: 406) hace hincapié en que si bien estos pactos no son nada nuevos, sí lo es su tratamiento específico en Derecho Administrativo desde el momento que el desarrollo técnico y medioambiental ha propiciado su aparición, forzando a la Administración a relacionarse con el ciudadano, teniéndole en cuenta como persona independiente, y haciéndole participar también en la toma de decisiones del Estado. De este modo, por ejemplo se pueden establecer pactos con los empresarios para hacer más eficaz y rentable la gestión de un servicio de recogida de residuos de las empresas, los acuerdos para la reducción de la emisión de clorofluorocarburos de la industria o disminución de la contaminación acústica, o los convenios de ayuda y compromisos para la instalación en la mejor tecnología posible, etc. Evidentemente con ello se establecen alternativas a los tratamientos formalizados, por ejemplo sustituyendo o complementando los métodos de policía por otros de colaboración, o las sanciones administrativas por cualquier otra medida más eficaz que igualmente desincentive la infracción (bonificaciones fiscales, reconocimientos públicos de calidad, etc.).

E igualmente, en una Administración tan diferente como la americana organizada por agencias públicas también se está dando, mucho antes que en Europa, un fenómeno similar<sup>28</sup> en consonancia con su concepción de lo público históricamente propensa a reducir las formalidades. Así, frente a un procedimiento administrativo formalizado para las Agencias federales, la Ley de Procedimiento Administrativo Federal de 1946 (*Federal Administrative Procedure Act*), incluyó otro denominado informal que varía según se trate de un procedimiento reglamentario o de adjudicación, únicamente sujeto a unos requisitos jurídicos básicos<sup>29</sup> y que es el que se está aplicando con

26. En efecto, la actividad administrativa informal en el terreno económico sigue en Alemania una interesante evolución que arranca desde los métodos clásicos imperativos y formalizados a la adopción de otra serie de actuaciones informales, como las planificaciones, comunicaciones económicas, los acuerdos, etc. Consultar la actuación administrativa en la economía en la clásica obra de Fleiner, 1928: 38 y ss.; y posteriormente la evolución reflejada ya en Huber; Neumann, 1967: 34 y ss, 52 y ss., y más tarde en Stober, 1993: 263 y ss., 274 y ss.; Becker, 1985: 1003-1011, esp. 1007; y Bauer, 1987: 241-268, esp. 252 y ss. La doctrina española por su parte también ha advertido este tipo de actuación: por todos Martín-Retortillo, 1975: 297 y ss., inicialmente apuntado respecto de la intervención administrativa en la banca; y su ampliación a otros ámbitos: Martín-Retortillo, 1984: 9-36, esp. 31 y ss.; y 1988: 31-47; principalmente Martín-Retortillo, 1991: 60 y ss; 1999a: 449-459, esp. 457; y 1999b: 247-274, esp. 266 y ss.

27. En este campo el tratamiento de los trabajos de Bohne, 1984: 343 y ss.; Kloepper, 1993: 40 y ss.; y 1992: 567-717; Breuer, 1995: 467 y ss., 494 y ss.; Erichsen, 1995: 411 y 412.

28. Carbonell/Muga, 1996: 53 y ss.

29. Como lo pueda ser el procedimiento debido, obtener copia, etc. Koch, 1997: V.I, 64 y ss., 135 y ss., y V.II, 17 y ss.; Pierce/Shapiro/Verkuil: 1999, 320 y ss; Capt, 1989: 161 y ss.



carácter general<sup>30</sup>. De este modo, aún contando con las lógicas diferencias existentes entre el sistema americano y el alemán o del resto de Europa, el objetivo perseguido es siempre el mismo en todas partes: agilizar la actuación de la Administración Pública y huir de la complejidad y duración que imponen los procedimientos formales, para así poder llevar a cabo todas las funciones que se tienen asumidas. De ahí que sobre la base de esta regulación y su proyección sobre las normativas sectoriales, la Administración norteamericana ha ido desarrollando una serie de actuaciones alternativas a los procedimientos y a las regulaciones. Así por ejemplo la Agencia de Protección Medioambiental (*Environmental Protection Agency*) realiza acuerdos o pactos vinculantes como alternativa a la elaboración de reglamentos por la vía formal que requiere de más trámites y, sobre todo, tiempo<sup>31</sup>.

### 2.1.2. *La información al público como actividad de gestión informal*

Partiendo de que la actividad informal se configura como alternativa o complemento de la actividad formalizada, la información al público también va a suponer un instrumento de gestión pública alternativo y complementario a los clásicos medios de acción formalizados. Pero no sólo eso: la información al público se configura netamente como una actuación informal desde el punto de vista de ser un instrumento de gestión de esta nueva Administración moderna que no basa su actuación en los viejos dogmas de imperatividad y unilateralidad de las decisiones públicas, sino que parte con un talante de aproximación al ciudadano en el que se puedan establecer relaciones de colaboración entre la propia Administración y él mismo en su conjunto. Y precisamente en este marco tiene perfecta cabida la actividad de información al público para que esta colaboración se materialice de múltiples formas y sobre variados ámbitos. De este modo, la idea central que inspira esta actuación informativa es que a través del suministro de datos y mensajes a la población se puede orientar la actuación o conducta de los ciudadanos en el sentido de que cooperen con la Administración para alcanzar finalidades públicas. Y de ahí que a este tipo de información se la defina como «información preventiva» o «finalista». Partiendo de este objetivo, en su acción informativa, la Administración debe de articular dos cometidos: de una parte, explicar cuál es la situación a la que se enfrenta el Estado, los problemas que le acucian y en general los fines públicos que todos están llamados a conseguir. Y de otra parte, debe de estimular o inducir a la ciudadanía hacia la adopción y desarrollo de unas actitudes, conductas y comportamientos especialmente establecidos para tal fin. Así ocurre por ejemplo cuando se alienta a la utilización de los transportes públicos, o a mantener limpio el medio ambiente, o lo beneficioso de practicar deporte, etc.

30. Cann, 1995: 185 y ss.; Pierce/Shapiro/Verkuil, 1999: 342 y ss.

31. Schoenbaum/Rosemberg, 1996: 157 y ss.



Ahora bien, aunque la actividad de información al público tenga un carácter preventivo y se incluya dentro de esta nueva forma de gestionar los asuntos públicos de manera cooperativa, ello no implica, como bien apunta Maurer (1999: 406), que el conjunto de estas informaciones no supongan en el fondo «actos de autoridad unilaterales» (*einseitiges Hoheitshandeln*), en tanto que al contrario de otro tipo de actuación informal, como los pactos o acuerdos mutuos entre la Administración y los ciudadanos en el que ambas partes llegan a una entente, en este caso es la propia Administración la que difunde una información de manera unilateral para que con posterioridad cada ciudadano decida si se adhiere o no a la conducta propuesta. Por tanto, la complicidad o cooperación entre el poder público y la sociedad se perfeccionará en el momento que esta última decida asumir la conducta sugerida por la Administración en ejercicio unilateral de su autoridad.

Por otra parte, en cuanto a las materias en las cuales se ha proyectado principalmente esta actividad de información preventiva, hay que reseñar que al igual que en todo el conjunto de actividad informal ha sido la economía y el medio ambiente el ámbito de mayor desarrollo. Si bien, en este caso concreto de la información al público, también ha tenido una gran relevancia su utilización dentro del campo de la salud pública, pues es notorio en los últimos años el incremento de los problemas generales para la salud de los ciudadanos, especialmente los relacionados con el consumo y las enfermedades transmisibles. Realmente hay que incidir en que este fenómeno se ha observado en prácticamente todas las Administraciones europeas y también en el ámbito anglosajón, e incluso internacionalmente. Así por ejemplo, en Estados Unidos, Baram (1982: 119 y ss.) ha explicado el papel de la información al público como alternativa a la regulación de ciertas materias para alcanzar objetivos generales. Y entre ellos, ha centrado el ámbito de actuación informativa precisamente en campos relacionados con la salud pública, como el consumo, la protección ambiental, la sanidad pública, la educación vial, etc. En todos ellos, la actividad informativa suple o complementa a la regulación de manera que se consiguen los mismos resultados sin imponer comportamientos de manera unilateral y haciendo participar más activamente a la ciudadanía. Y a escala internacional, el sistema también se emplea con asiduidad. Prueba de ello es el último informe presentado por la Organización Mundial de la Salud («SALUD 21: El marco político de salud para todos de la región Europa de la OMS»)<sup>32</sup>, en el que se insta a las Administraciones a que preventivamente informen al público para evitar las enfermedades, y tal acción se incluye dentro del capítulo séptimo denominado «Políticas y mecanismos de gestión del cambio», en clara referencia a las medidas para contrarrestar los nuevos problemas que ponen en peligro la salud pública.

32. Organización Mundial de la Salud, 1999; 183 y ss., 196 y ss., 202 y ss. en <http://www.msc.es/>. Y en la misma web otros tantos informes al respecto que se publican periódicamente.

Por otra parte, como ya hemos anticipado, hay que tener en cuenta que el papel de la información al público como actividad informal en contraposición a los habituales tratamientos formalizados por parte de la Administración puede configurarse en líneas generales, tanto como una acción sustitutiva o alternativa a esta actividad, o más propiamente como un complemento o ayuda a la misma, si bien en ocasiones existen informaciones que perfectamente puede ubicarse por igual en cualquiera de ambos lados. De todos modos, ejemplo claro del primer sentido puede verse en muchas de las indicaciones para evitar contagios de enfermedades, puesto que es evidente que el Estado no puede mantener la vigilancia sobre cada ciudadano ni invadir su parcela íntima, dejando por tanto en manos de éste el cuidado de su salud. O también en los supuestos de recogida de selectiva de residuos domésticos, cuya consecución es imposible si cada individuo no realiza una labor voluntaria con ese objetivo. Y en cuanto al segundo aspecto se manifiesta por ejemplo en los supuestos de información preventiva de incendios forestales, que es compatible con las actividades administrativas clásicas de vigilancia y represión, mediante el ejercicio de la potestad sancionadora.

## 2.2. La información al público como simple actividad informal que no forma parte stricto sensu de un servicio público

Dejando al margen la anterior configuración de la actividad informal como forma de gestión pública, la otra acepción del término supone en nuestra consideración una actividad que por naturaleza es informal, pero que no significa estrictamente la ejecución de un servicio público. Sin embargo, actualmente entre la doctrina no existe una opinión unánime acerca del alcance y contenido entre el concepto de actuación informal y material<sup>33</sup>, produciéndose divergencias o confusiones unas veces utilizando ambos términos como sinónimos, y otras veces separándolos en atención a diversos parámetros<sup>34</sup>. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, se pue-

33. Stober/González-Varas Ibáñez, 1995: 573-589; Velasco Caballero, 1998: 55 y ss.; incluso se ha planteado la cuestión de si la actividad informal no debería de ser considerada como ilegal por constituir una vía de hecho (Schulze-Fielitz, 1993: 89-112; Sala Arquer, 1992: 399-413, esp. 404 y 405).

34. En principio es cierto que la doctrina administrativista alemana y del resto de Europa, han utilizado indistintamente los términos actividad material e informal dentro de un mismo plano técnico-jurídico para describir unos modos de actuación administrativa que por naturaleza son todos informales, y por tanto contrapuestos al típico acto jurídico formalizado. Sin embargo, es cierto que en ocasiones se ha tratado de ver alguna diferenciación entre ambas figuras, seguramente alentada por la tradicional configuración del actividad material como aquella que se desenvolvía con motivo de la ejecución de un acto administrativo o servicio público. De este modo, si entendemos que tal concepto se corresponde con la ejecución de un servicio público en sentido amplio, podremos prácticamente afirmar que ambos vocablos son la misma cosa. Y, si por el contrario, consideramos que la actuación material trata de ejecutar solamente un servicio público entendido en sentido estricto, podremos concluir que: toda actuación material es informal, pero no toda actuación informal va a ser material. Precisa-

den establecer dos consideraciones. Por una parte, si consideramos que la actividad informal supone un tratamiento no formalizado externo a la ejecución de un servicio público considerado éste en sentido estricto, po-

mente, la actuación informal que no sería material correspondería a toda aquella que no se incluyera dentro de la acción de dicho servicio público considerado en sentido estricto. Desde otro ángulo, también se ha intentado una separación utilizando los parámetros del nivel de precisión en la cobertura legal o jurídica que ampara tal actuación, o la vinculación o efectos jurídicos que de ésta se desprenden. Sin embargo, este criterio debe ser matizado. Sencillamente porque dentro de la actividad informal existe una enorme cantidad de actuaciones de diversas clases: las que tienen reconocimiento legal o jurídico en cualquiera de sus grados de concreción y las que no, las que crean vinculación o tienen efectos jurídicos y las que no, y a su vez, las posibles combinaciones entre cada una de las mismas (Bauer, 1987: 253 y ss.; Hill, 1987: 890 y ss.; Wolff/Bachof/Stober, 2000: 184 y ss.; y Stober/González-Varas Ibáñez, 1995: 576 y ss.). De ahí que no se pueda fundamentar una separación entre la actividad material y la informal sobre la base de circunscribir a uno u otro concepto los reconocimientos normativos, los efectos, las vinculaciones jurídicas y cada una de sus posibles combinaciones. Primeramente porque sería una división totalmente aleatoria y convencional sin un fundamento jurídico determinante que así lo aconsejara. Y en segundo lugar porque sería tanto como negarle a cada concepto una de las partes que le es consustancial por su propia definición: cómo negar la informalidad a algo material, o la materialidad a algo que es informal. Partiendo de estos dogmas, los diversos autores han optado mayormente por utilizar indistintamente ambos conceptos para designar la misma cosa. Así por ejemplo Huber desde una perspectiva de gestión pública, mantiene que la actividad informal ha subsumido a la material (Huber, 1997: 190 y ss.). También Maurer acaba identificando ambas al entender que no siendo obligatorio ni para la Administración ni para el ciudadano la realización de actuaciones informales cooperativas (pactos, acuerdos, informaciones, etc.), la actuación informal se ubica dentro del concepto de actuación material (Maurer, 1999: 406). O Santamaría Pastor que no establece diferencias entre ambas (Santamaría Pastor, 2009: 130 y 131). Y por ejemplo García de Enterría no se detiene a analizarlo haciendo referencia únicamente a la actividad material o técnica (García de Enterría, 1999: 798 y 799, y en el mismo sentido Garrido Falla, 1992: 117 y ss.). E igualmente es muy interesante la clasificación dogmática de Robbers, 1987: 272-280, que tomando como referencia la normativización o reglamentación (*regelung*), describe la actuación material o simple actuación administrativa (*schlichtes Verwaltungshandeln*) según sean preparatorias de la misma (*regelungsvorbereitende Handlungen*). O aquellas que la complementan, suplen o sustituyen (*regelungsersetzende Handlungen*), como las medidas estándar de policía (*polizeiliche Standardmaßnahmen*) o las informaciones (*Auskünfte*), incluidas las notificaciones. También aquellas que ejecutan las propias normas (*regelungsausführende Handlungen*). O las actuaciones que tratan de evitar o son alternativa a dichas reglamentaciones (*regelungsvermeidende Handlungen*), como las advertencias (*Warnungen*) o la tolerancia (*Duldung*). Y en fin, lo que él denomina «actuaciones caracterizadas (o marcadas) por la propia tarea» (*aufgabengeprägte Handlungen*), y que entre nosotros se corresponderían principalmente con las simples actuaciones materiales con motivo de la ejecución de un servicio público, como la extinción de un incendio, la docencia, etc. En todo caso, lo llamativo de esta clasificación es que conjuga los aspectos dogmáticos técnico-jurídicos de la actuación material con la doctrina alemana de la actividad informal como instrumento de gestión administrativa, pues hace también referencia al tipo de actuaciones que tratan de evitar las normas, es decir, la unilateralidad en la toma de decisiones de la Administración y la asunción de otra serie de instrumentos de gestión que supongan la cooperación mutua entre la Administración y los ciudadanos, abarcando por tanto todo el conjunto de actuaciones posibles, como la nuestra de información al público.

dremos también concluir que existe una información de carácter informal en el sentido expuesto que no se ubica dentro de ningún servicio público. Como por ejemplo, las felicitaciones navideñas de la Administración, o un discurso público de una autoridad administrativa, etc. Pero, si por el contrario, atendemos a un concepto amplio de dicho servicio público cercano o equivalente al concepto de competencia, entonces concluiremos que la información ya no es tanto una actividad informal, sino que se trata más bien de una actuación material, en la medida en que dicha información se acomete con motivo u ocasión de la prestación de un servicio público ampliamente considerado.

### III. CONCLUSIONES

De todo lo analizado hasta el momento acerca de la naturaleza de la actividad administrativa de información al público, se puede concluir lo siguiente.

En primer lugar, la mayoría de la acción informativa del Estado se inserta dentro de la actividad material de la Administración en ejecución de un servicio público considerado en sentido amplio<sup>35</sup>, más aún si nos referimos a la concreta información preventiva, pues ésta es utilizada precisamente como medio para poder acometer dichos servicios públicos.

Pero al mismo tiempo, la información al público se constituye como una actuación informal de la Administración en la medida en que se presenta como un instrumento basilar de gestión administrativa supletorio o complementario a los tradicionales formalizados y que además se demuestra eficaz, rentable y participativo para hacer frente a las nuevas circunstancias sociales provocadas por la industrialización, la tecnología y el riesgo, además del incremento de las prestaciones públicas producto del desarrollo del Estado Social.

Sea de una forma o de otra el aspecto más relevante en todo caso es la creciente importancia de la actividad de información pública dentro de la Administración, tanto a un nivel cuantitativo de volumen de información, como cualitativo de las implicaciones que ello produce sobre diversos campos. De este modo aparecen constantemente problemas jurídicos relevantes, como por ejemplo en relación con el principio de legalidad y la potestad administrativa de difundir informaciones, sus efectos, la responsabilidad patrimonial que pudieran generar, la tutela judicial respecto de este tipo de actividad, etc., que el derecho deberá ir resolviendo en cada momento.

35. Y si lo entendemos en sentido estricto como acabamos de ver entonces existirá una parte que es exclusivamente material y otra más reducida que es de carácter informal.



## BIBLIOGRAFÍA

- ACHTERBERG, Norbert (1982), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Müller.
- BARAM, Michael S. (1982), *Alternatives to regulation. Managing risk to health, safety and the environment*, Lexington Books.
- BASSOLS COMA, Martin (1977), «Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés», *RAP*, n° 82, 61-111.
- BAUER, Hartmut (1987), «Informelles Verwaltungshandeln im öffentlichen Wirtschaftsrecht», *VerwArch*, n° 78, 241-268.
- (1993), «¿Transformación radical en la doctrina del Derecho Administrativo?», *DA*, n° 234, 133-160.
- BECKER, Bernd (1989), *Öffentliche Verwaltung: Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis*, Kempfenhausen am Starnberger See, 460 y ss.
- BECKER, Jürgen (1985), «Informales Verwaltungshandeln zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse im Zeichen der Deregulierung», *DÖV*, n° 23, 1003-1011.
- BOHNE, Eberhard (1980), «Informales Verwaltungs handeln im Gesetzesvollzug», *Organisation und Recht*, Westdt., 20-44.
- (1984), «Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes», *VerwArch*, 1984, n° 75, 343 y ss.
- BOQUERA OLIVER, José María (1984), *Estudios sobre el acto administrativo*, 2ª ed., Civitas.
- BREUER, Rüdiger (1995), «Umweltschutzrecht», *Besonderes Verwaltungsrecht*, 10ª ed., Walter de Gruyter.
- BROHM, Winfried (1992), «Rechtsgrundsätze für normensetzende Absprachen», *DÖV*, n° 24, 1025 y ss.
- BULLING, Manfred (1989), «Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis», *DÖV*, n° 7, 277-289.
- CANN, Steven J. (1995), *Administrative Law*, Sage.
- CAPT, Gloria (1989), *Les procédures administratives en droit américain*, 1ª ed., Droz.
- CARBONELL, Eloisa./MUGA, José Luís (1996), *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos*, 1ª ed., Marcial Pons.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond (1920), *Contribution à la Théorie générale de l'État*, T. I (Les éléments constitutifs de l'État), Sirey.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel (1995), «voz Actividad de la Administración», *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol. I, 1ª ed., Civitas, 171-173.



- DUGUIT, Léon (1928), *Traité de Droit Constitutionnel*, T. II (*La Théorie Générale de l'État. Éléments, fonctions et Organes de l'État.*), 3e éd., Fontemoing (Boccard).
- EISENMANN, Charles (1983), *Coors de Droit Administratif*, T. II, LGDJ.
- ERICHSEN, Hans-Uwe (1995), «Das Verwaltungshandeln», *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 10ª ed., Walter de Gruyter, 403 y ss.
- FABER, Heiko (1992), *Verwaltungsrecht*, 3 Aufl., Mohr.
- FLEINER, Fritz (1928), *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, 8ª ed., Aalen.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo/FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (1999), *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I, 9ª ed., Civitas.
- GARRIDO FALLA, Fernando (1992), *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, 10ª ed., Tecnos.
- HAURIOU, Maurice (1914), *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 8e éd., Sirey.
- HILL, Hermann (1987), «Rechtsstaatliche Bestimmtheit oder situationsgerechte Flexibilität des Verwaltungshandelns», *DÖV*, n° 20, 885-895.
- HUBER, Peter M. (1997), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2 Aufl., Müller.
- JELLINEK, Georg (1981), *Teoría general del Estado*, 2ª ed., Albatros.
- JELLINEK, Walter (1931), *Verwaltungsrecht*, 3ª ed., Julius Springer.
- KAISER, Joseph H. (1974), *Planificación. Estudios jurídicos y económicos*, 2 vols., IEA.
- KLOEPFER, Michael (1993), «En torno a las nuevas formas de actuación medioambientales del Estado», *DA*, n° 235-236, 40 y ss.
- KOCH, Charles (1997), *Administrative Law an Practice*, 3 vol., 2ª ed., West Publishing Co.
- KOCH, Hans J./RUBEL, Rüdiger (1992), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2 Aufl., Metzner/Luchterhand, Neuwied, 38 y ss.
- KORMANN, Karl (1910), *System der rechtsgechaeftlichen Staatsakte (Verwaltungs- und Prozessrechtliche Untersuchungen zum allgemeinen Teil des oeffentlichen Rechts)*, 1ª ed., J. Springer.
- KRAUSE, Peter (1974), *Rechtsformen des Verwaltungshandelns (Überlegungen zu einem System der Handlungsformen der Verwaltung, mit Ausnahme der Rechtsetzung)*, Duncker & Humblot.
- LEIDINGER, Thomas (1993), «Hoheitliche Warnungen, Empfehlungen und Hinweise im Spektrum Staatlichen Informationshandelns», *DÖV*, n° 21.

de  
c-

- MARTÍN MATEO, Ramón/SOSA WAGNER, Francisco (1977), *Derecho administrativo económico*, 2ª ed., Pirámide.
- MARTÍN-RETORILLO, Sebastián (1975), *Crédito, banca y cajas de ahorro*, 1ª ed., Tecnos.
- (1984), «Perspectivas de la Administración pública», *REALA*, nº 221, 9-36.
- (1988), «Las nuevas perspectivas de la Administración económica», *RAP*, nº 116, 31-47.
- (1988), *Derecho Administrativo Económico*, 1ª ed., La Ley.
- (1991), *Derecho Administrativo Económico*, La Ley.
- (1999), «La ordenación jurídico-administrativa del sistema económico en los últimos cincuenta años», *RAP*, nº 150, 247-274.
- (1999), «Reflexiones sobre la nueva Administración económica», *Las estructuras del bienestar en Europa*, 1ª ed., Civitas, 449-459.
- MAURER, Hartmut (1999), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 12 ed., Beck.
- MAYER, Otto (1924), *Deutsches Verwaltungsrecht*, V. I, 3 ed., Duncker und Humblot.
- NEUMANN, Peter (1967), *La Administración reguladora de la economía*, ENAP.
- ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD (1999), *SALUD 21: El marco político de salud para todos de la región Europa de la OMS*, Ministerio de Sanidad y Consumo, <http://www.msc.es/>.
- OSSENBÜHL, Fritz (1979), «Die Handlungsformen der Verwaltung», *JuS*, nº 10, 681-687.
- PAULY, Walter (1991), «Der Regelungsvorbehalt», *DVBl*, nº 10, 521 y ss.
- PIERCE, Richard J./SHAPIRO, Sidney A./VERKUIL, Paul R. (1999), *Administrative law and process*, 3ª ed., Foundation Press.
- RICHTER, Ingo/SCHUPPERT, Gunnar F./BUMKE, Christian (2000), *Casebook Verwaltungsrecht*, 3 Aufl., Beck.
- RITTER, Ernst Hasso (1979), «Informales Verwaltungshandeln», *AöR*, nº 104, 1979, 389 y ss.
- ROBBERS, Gerhard (1987), «Schlichtes Verwaltungshandeln», *DÖV*, nº 7, 272 y ss.
- SALA ARQUER, José Manuel (1992), «Huida al Derecho privado y huida del Derecho», *REDA*, nº 75, 399-413.
- SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso (2002), *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. II, Centro de Estudios Ramon Areces.

- SCHENKE, Wolf-Rüdiger (1999), «Polizei- und Ordnungsrecht», *Besonderes Verwaltungsrecht*, 6ª ed., Müller Juristischer.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (1993), *La doctrina de las formas jurídicas de la actividad administrativa*, Documentación Administrativa, 7-31.
- SCHOENBAUM, Thomas J./ROSENBERG, Ronald H. (1996), *Environmental Policy Law*, 3ª ed., The Foundation Press.
- SCHULZE-FIELITZ, Helmuth (1984), *Der informale Verfassungsstaat: aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie*, Duncker & Humblot.
- (1993), «¿Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa?», *DA*, nº 235-236, 89-112.
- SERRA ROJAS, Andrés (1959), *Derecho Administrativo*, M. Porrúa, 174 y 175.
- STOBER, Rolf (1993, entre otros), *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Vol. I, Kohlhammer.
- STOBER, Rolf/GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (1995), «Las actuaciones materiales o técnicas», *REALA*, nº 267, 573-589.
- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO (1996), *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, 1ª ed., Tecnos, Madrid.
- (1998), *La Información Administrativa al Público*, 1ª ed., Montecorvo, Madrid.
- WOLFF, Hans J./BACHOF, Otto/STOBER, Rolf (2000), *Verwaltungsrecht*, Band 2, 6ª ed., Beck.
- ZANOBINI, Guido (1940), *Corso di Diritto Amministrativo*, Vol. I, 3ª ed., Dott. A. Giuffrè.